

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Tanah Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa dan Rakyat Indonesia, sehingga wajib dikembangkan dan dilestarikan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi Bangsa dan Rakyat Indonesia serta makhluk lainnya, demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

Indonesia merupakan negara kepulauan, yaitu kawasan Nusantara yang menempati posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan iklim tropis dan cuaca serta musim yang memberikan kondisi alamiah dan kedudukan dengan peranan strategis yang tinggi nilainya, tempat Bangsa dan Rakyat Indonesia menyelenggarakan kehidupan bernegara dalam segala aspeknya. Sesuai dengan hakekat Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, maka pengembangan sistem pengelolaan tanah di Indonesia haruslah diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh, guna menjamin kepastian hukum bagi usaha pengelolaan tersebut.

Tanah yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan maupun masyarakat luas mempunyai kewajiban untuk memberi perlindungan dan melakukan pengelolaan

tanah dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan yang telah direncanakan sebelumnya agar tanah Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, menentukan :

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Negara Republik Indonesia, bukan berarti menguasai secara individual untuk kepentingan Negara sendiri, tetapi Negara mengelola dan mengatur kekayaan alam yang ada demi memenuhi keberlangsungan hidup seluruh masyarakat Indonesia secara adil untuk mencapai kehidupan yang sejahtera dan harmonis.

Berkaitan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, penguasaan bumi, air dan kekayaan alam Negara Republik Indonesia diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2, yang mengatur mengenai :

- (1) bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Maksud dari 'dikuasai oleh negara' yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara sebagai pengatur dalam memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam menguasai dan mengelola kekayaan alam Negara Republik Indonesia, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Berkaitan dengan hak menguasai oleh Negara, UUPA mengatur tentang pelaksanaan hak menguasai yang dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan

masyarakat-masyarakat hukum adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia mengadakan rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang bertujuan :

1. untuk keperluan Negara,
2. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa,
3. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan,
4. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu,
5. untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Pelaksanaan rencana umum, terutama untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan, harus memperhatikan persediaan, peruntukan dan penggunaan kekayaan alam terutama bidang tanah, karena tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas dimana sangat dibutuhkan oleh seluruh masyarakat untuk memenuhi kehidupannya.

Pasal 14 ayat (2) UUPA menentukan bahwa berdasarkan rencana umum yang di rencanakan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Pemberian wewenang dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa agar dapat terlaksana secara maksimal, karena Pemerintah tidak dapat dengan sendiri mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa yang ada diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang begitu luas dan dengan keadaan wilayah yang berbeda-beda.

Dengan diberlakukannya ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2, Pasal 6, Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA maka dibentuk suatu peraturan mengenai penataan ruang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Penataan ruang mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan pada UUPA. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II secara terpadu dan tidak terpisah-pisahkan.

Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 24 Tahun 1992 mengatur mengenai penyelenggaraan penataan ruang kawasan perdesaan dan perkotaan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II, yang bertujuan untuk :

1. mencapai tata ruang kawasan perdesaan dan kawasan perkotaan yang optimal, serasi, selaras dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia,
2. meningkatkan fungsi kawasan perdesaan dan fungsi kawasan perkotaan secara serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan lingkungan dengan tata kehidupan masyarakat,
3. mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial.

Tujuan diadakannya penataan ruang yaitu untuk meningkatkan tata ruang dan fungsi kawasan yang optimal, serasi, selaras dan seimbang antara pengembangan lingkungan dan tata kehidupan masyarakat serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial. Oleh karena itu, pelaksanaan penataan ruang sangat penting dalam proses penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah.

Ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU No. 24 Tahun 1992 mengatur mengenai :

- (1) Penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat
- (2) Tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pelaksanaan tata ruang dalam suatu wilayah, dilakukan oleh pemerintah dengan dibantu oleh peran serta masyarakat, sehingga dapat terlaksana semaksimal mungkin. Dengan adanya ketentuan di atas maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan

Ruang, sebagai penyelenggaraan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Penataan ruang wilayah mempunyai beberapa tahap pelaksanaan, yaitu proses perencanaan tata ruang wilayah, pemanfaatan ruang wilayah dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah; baik di Wilayah Nasional, Wilayah Provinsi, maupun Wilayah Kabupaten/Kota. Masyarakat juga berperan serta dalam setiap tahap pelaksanaan penataan ruang wilayah yang dilakukan oleh pemerintah.

Peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang wilayah terutama di wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, yang diatur dalam Pasal 16 PP No. 69 Tahun 1996, yaitu :

1. pemanfaatan ruang daratan dan ruang udara berdasarkan peraturan perundang-undangan, agama, adat atau kebiasaan yang berlaku,
2. bantuan pemikiran atau pertimbangan berkenaan dengan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan dan perdesaan,
3. penyelenggaraan kegiatan pembangunan berdasarkan rencana tata ruang yang telah ditetapkan,
4. konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas,
5. perubahan atau konvensi pemanfaatan ruang sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II,
6. pemberian masukan untuk penetapan lokasi pemanfaatan ruang,
7. kegiatan menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan.

Masyarakat ikut menyelenggarakan kegiatan pembangunan berdasarkan rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan dapat memberi masukan mengenai penetapan lokasi pemanfaatan ruang sesuai dengan pengetahuan masyarakat

tentang alam. Dengan demikian dapat diketahui bagaimana pemanfaatan ruang yang seharusnya dan dapat menciptakan suatu ruang wilayah yang aman, sehat dan subur. Masyarakat juga harus melakukan kegiatan menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan yang telah ada untuk memberikan warisan berupa suatu tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang baik bagi generasi penerus yang akan hidup di ruang wilayah ini juga.

Untuk menciptakan suatu ruang wilayah yang aman, sehat dan subur, maka dikeluarkan ketentuan Pasal 16 Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang menentukan :

- (1) Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan :
 - a. pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2;
 - b. perangkat tingkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warganegara.
- (2) Ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) butir a, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan dengan pengaturan mengenai pengelolaan penatagunaan tanah yang baik. Penatagunaan tanah disebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Hal mengenai penatagunaan tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Pasal 4 ayat (4) PP No. 16 Tahun 2004 mengatur mengenai :

penatagunaan tanah sebagai pengembangan dari penataan ruang diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota.

Dalam menjalankan penatagunaan tanah suatu wilayah daerah, harus sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah direncanakan sebelumnya dengan mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah, sehingga suatu kawasan wilayah tersebut menjadi lebih rapi dan sehat.

Dengan adanya perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah Negara Republik Indonesia serta untuk mengantisipasi kompleksitas perkembangan permasalahan dalam penataan ruang, dituntut adanya perubahan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Oleh karena itu, dibentuk Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai perubahan pengaturan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

Perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam Penjelasan Umum Angka 8 UU No. 26 tahun 2007 yaitu :

1. situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik;
2. pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi

menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah; dan

3. kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Penyelenggaraan penataan ruang berdasarkan Pasal 6 UU No. 26 Tahun 2007 lebih memperhatikan :

1. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana,
2. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan,
3. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Penyelenggaraan penataan ruang menurut ketentuan tersebut lebih memperhatikan keadaan dan kondisi fisik yang saat ini sedang dialami oleh wilayah Indonesia yang sangat rentan terkena bencana dan keadaan suhu/cuaca yang tidak dapat diprediksi karena terjadinya pemanasan global, serta memperhatikan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan berkembang yang juga mempengaruhi keadaan alam.

Negara memberikan kewenangan menyelenggarakan penataan ruang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat kepada pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan keadaan wilayah masing-masing.

Pasal 60 UU No. 26 Tahun 2007 juga mengatur mengenai hak, kewajiban dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan penataan ruang suatu wilayah., menentukan bahwa :

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang,
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang,
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang,
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya,
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang,
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Pembangunan dalam suatu wilayah daerah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Setiap masyarakat dapat melakukan pengawasan dan mengajukan keberatan terhadap pembangunan yang dilakukan karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada di wilayahnya dan berhak atas ganti rugi apabila menyebabkan kerugian bagi masyarakat sekitar. Keberatan dan gugatan ganti rugi dapat diajukan kepada pejabat Negara yang berwenang. Setiap orang yang memiliki hak, pasti juga memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan.

Kewajiban setiap masyarakat dalam pelaksanaan penataan ruang diatur dalam Pasal 61 UU No. 26 Tahun 2007, yaitu :

1. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan,
2. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang,
3. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang,

4. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Masyarakat dapat merencanakan, memanfaatkan dan melaksanakan pembangunan untuk menyelamatkan dan memperbaiki keadaan alam yang menyangkut kehidupan masyarakat luas, dengan mematuhi persyaratan dan mendapatkan izin pemanfaatan ruang dari pejabat Negara yang berwenang. Rencana masyarakat ini dapat dilaksanakan selama tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan dapat menimbulkan dampak positif yang mengglobal, yang diwujudkan dengan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Peran serta masyarakat untuk membantu pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang yang berkaitan dengan hal di atas juga diatur dalam Pasal 65 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007, yaitu :

1. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang,
2. partisipasi dalam pemanfaatan ruang,
3. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sangat dibutuhkan untuk membantu menciptakan keadaan tanah dan kekayaan alam Indonesia yang baik. Pemerintah yang berwenang menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah belum tentu ahli dibidang pertanahan dan tidak sepenuhnya mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Pasal 65 ayat (3) UU No. 26 Tahun 2007 menentukan bahwa tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang diatur dengan peraturan pemerintah. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Tujuan diaturnya bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 PP No. 68 tahun 2010 adalah :

- a. menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat dibidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang;
- c. menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang;
- d. mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan
- e. meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Pada masa yang akan datang, peran masyarakat sangat diperlukan dalam sistem penataan ruang. Pada tahap perencanaan, masyarakat mengetahui yang mereka butuhkan, sehingga masyarakat dapat mengarahkan untuk membuat produk rencana tata ruang yang optimal dan proposional. Pada tahap pemanfaatan, masyarakat dapat menjaga pendayagunaan ruang sesuai dengan peruntukan dan alokasi serta waktu yang direncanakan, sehingga konflik pemanfaatan ruang dapat dihindari. Pada tahap pengendalian, masyarakat memiliki tanggung jawab dalam menjaga kualitas ruang yang nyaman dan serasi serta berguna untuk kelanjutan pembangunan.

Salah satu peran serta masyarakat dalam penataan ruang, yaitu pemanfaatan yang dilakukan masyarakat dalam suatu ruang wilayah, terutama adalah untuk perumahan maupun permukiman. Pengertian perumahan dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Seiring berjalannya waktu, jumlah kehidupan umat manusia semakin bertambah, yang menyebabkan kebutuhan akan tempat tinggal semakin tinggi. Untuk memenuhi kebutuhan itu, manusia sering menggunakan segala cara untuk mendapatkan atau membangun tempat tinggal, sehingga tanah yang seharusnya untuk pertanian ataupun untuk penghijauan, digunakan untuk membangun tempat tinggal. Pembangunan perumahan yang terus menerus untuk memenuhi kebutuhan, menyebabkan berkurangnya ruang terbuka hijau pada suatu daerah. Hal ini menyebabkan tidak seimbangnya siklus kehidupan yang ada dan mempengaruhi pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menjadi tertarik untuk meneliti mengenai peran serta masyarakat dalam pelaksanaan rencana tata ruang wilayah (RTRW) untuk penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman sudah sesuai dengan RTRW di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimanakah peran serta masyarakat dalam pelaksanaan RTRW untuk penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan adalah :

1. Untuk mencari data, mengkaji, menganalisis data dan mengetahui mengenai apakah penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman sudah sesuai dengan RTRW di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mencari data, mengkaji, menganalisis data dan mengetahui mengenai bagaimana peran serta masyarakat dalam pelaksanaan RTRW untuk penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat penelitian

Penulis berharap hasil penelitian yang akan dilakukan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya perkembangan pengetahuan dibidang hukum pertanahan dan lingkungan mengenai peran masyarakat dalam pelaksanaan rencana tata ruang wilayah untuk penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman.

2. Secara Praktis

- a. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan bahan informasi bagi masyarakat mengenai pelaksanaan rencana tata ruang wilayah untuk penggunaan tanah bidang perumahan yang seharusnya di Kabupaten Sleman.
- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan mengenai bagaimana merencanakan dan melaksanakan rencana tata ruang wilayah untuk penggunaan tanah bidang perumahan guna menciptakan suatu wilayah yang sehat, aman, serasi, teratur serta hemat energi.
- c. Bagi Perumus peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat memberikan inspirasi untuk kemudian mengatur lebih lanjut mengenai bagaimana sebaiknya merumuskan peraturan perundang-undangan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah yang baik dan bagaimana peran serta masyarakat dalam melaksanakan rencana tata ruang wilayah yang baik.

E. Keaslian penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul, “Peran Serta Masyarakat Dalam Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Untuk Penggunaan Tanah Bidang Perumahan di Kabupaten Sleman”, merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan plagiasi atau duplikasi dari peneliti lain.

Hal ini dapat dibuktikan dengan membandingkan penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu :

1. Vendi, Nomor Mahasiswa 05 05 08975, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Judul Penelitian “Penggunaan Tanah Oleh Pedagang Kaki Lima di Kawasan Malioboro Dalam Mewujudkan Perlindungan Fungsi Ruang Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1994 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta”. Rumusan masalah penelitian penulis adalah apakah penggunaan tanah oleh para pedagang kaki lima (PKL) di kawasan malioboro telah mewujudkan perlindungan fungsi ruang berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta. Hasil penelitian tersebut atau kesimpulannya adalah penggunaan tanah (trotoar) oleh para pedagang kaki lima di kawasan malioboro sebagian besar belum tertib atau dengan kata lain belum mewujudkan tujuan dari rencana ruang tata kota Yogyakarta yaitu perlindungan terhadap fungsi ruang (trotoar), hal ini dikarenakan kurang adanya kesadaran para pedagang kaki lima di kawasan malioboro atas ketertiban penggunaan tanah dan kurang

tegasnya petugas trantib baik dari kecamatan maupun dari Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta dalam melaksanakan peraturan yang telah ditetapkan.

Perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan Vendy lebih memperhatikan penggunaan tanah untuk pedagang kaki lima dan mengacu pada Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta. Sedangkan penulis lebih mengacu pada peran serta masyarakat dalam penggunaan tanah untuk pembangunan perumahan dan didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

2. Kristami, Nomor Mahasiswa 05 05 09216, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Judul Penelitian “Penggunaan Tanah dan Penataan Ruang untuk Pedagang Kaki Lima dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman (Studi Kasus untuk Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Jalan Kolombo dan di Sepanjang Jalan Gejayan)”. Rumusan masalah penelitian penulis adalah apakah penggunaan tanah dan penataan ruang untuk PKL di sepanjang jalan Kolombo dan di sepanjang jalan Gejayan yang dipindah lokasi ke Resto PKL Mrican telah sesuai dengan tujuan Rencana tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman serta apakah penggunaan tanah dan penataan ruang telah mewujudkan perlindungan hukum bagi PKL di Kabupaten Sleman tersebut. Hasil penelitian tersebut adalah penggunaan tanah dan penataan ruang untuk PKL di sepanjang jalan Kolombo tidak sesuai dengan tujuan Rencana tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman

karena pada prinsipnya berjualan di trotoar atau badan jalan tidak diijinkan dan tidak sesuai dengan peruntukannya, yang seharusnya untuk pejalan kaki dan ketertiban lalu lintas serta belum mewujudkan/memberi perlindungan hukum yang tetap dan belum adanya kepastian hukum karena belum memperoleh izin lokasi PKL. Penggunaan tanah dan penataan ruang di Resto PKL Mrican yang merupakan hasil pemindahan lokasi dari PKL di sepanjang jalan Gejayan telah sesuai dengan tujuan Rencana tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman karena telah mendapat izin lokasi PKL yang langsung disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, penggunaan tanah dan penataan ruang sesuai dengan peruntukannya serta telah mendapatkan perlindungan hukum yang tetap dan adanya kepastian hukum karena tempat usaha sesuai dengan peraturan yang telah ditentukan.

Perbedaannya adalah penulis lebih mengacu pada bagaimana peran serta masyarakat dalam penataan ruang dan penggunaan tanah untuk pembangunan perumahan di beberapa kecamatan Kabupaten Sleman. Sedangkan penelitian yang dilakukan Kristami lebih memperhatikan penggunaan tanah dan penataan ruang Kabupaten Sleman untuk pedagang kaki lima di sepanjang jalan Kolombo dan di sepanjang jalan Gejayan yang dipindah lokasi ke Resto PKL Mrican.

F. Batasan konsep

1. Peran serta masyarakat

Menurut Pasal 1 angka 11 PP No. 69 Tahun 1996, peran serta masyarakat adalah berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan

keinginan sendiri di tengah masyarakat untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang.

2. Rencana Tata Ruang

Menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 24 Tahun 1992, Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.

3. Penggunaan Tanah

Pengertian penggunaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka 3 PP No. 16 Tahun 2004 adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.

4. Perumahan

Perumahan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 4 Tahun 1992 adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden yang berfokus pada data primer sebagai data utama, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden (masyarakat)¹ dan data sekunder sebagai data pendukung. Kajian dari jenis penelitian hukum ini adalah sosiologi hukum, *sociological jurisprudence*.

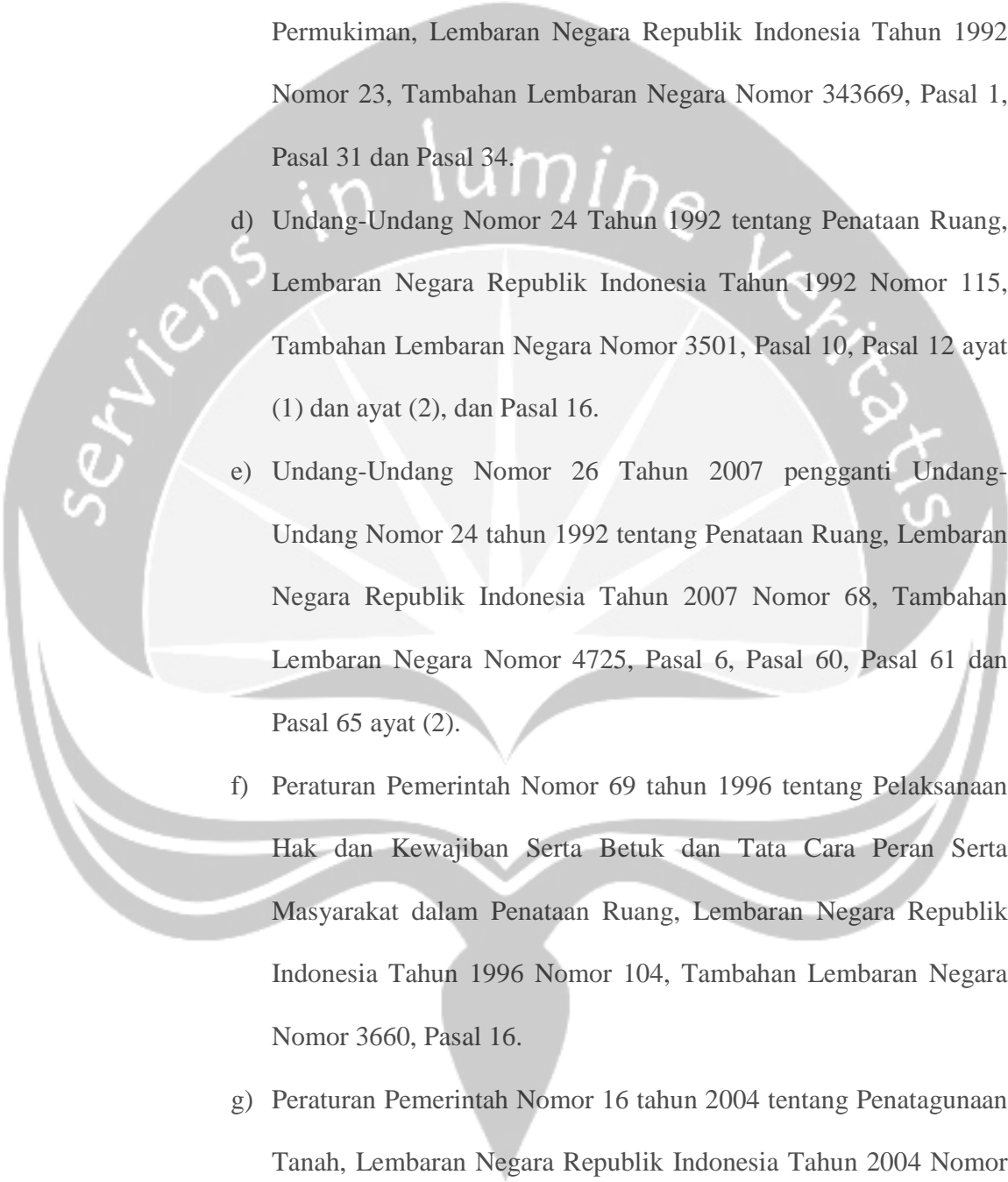
¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 24

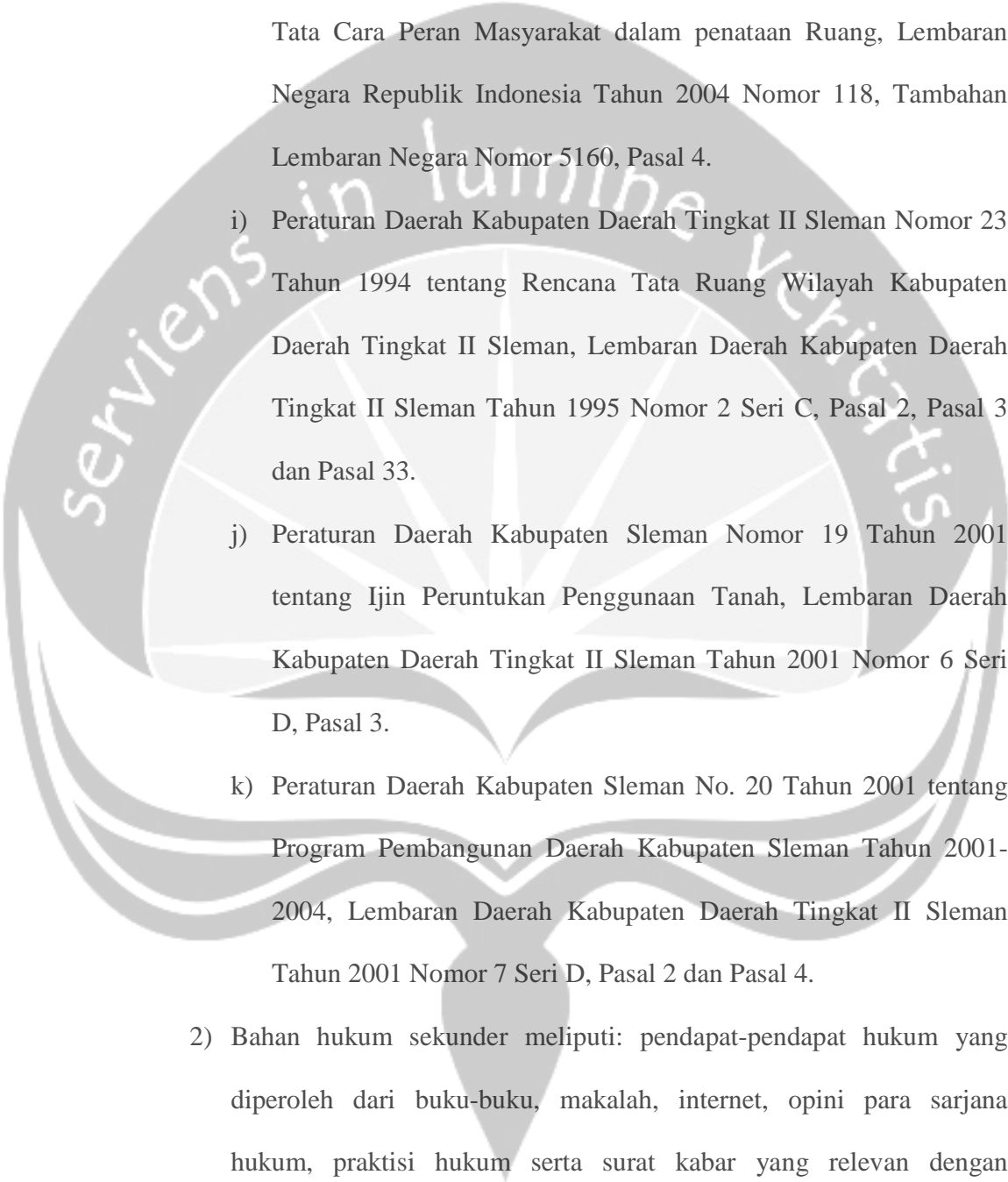
2. Sumber data

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber tentang obyek yang diteliti. Pada umumnya data primer mengandung data aktual yang diperoleh dari penelitian di lapangan, dengan berkomunikasi dengan anggota-anggota masyarakat di lokasi tempat penelitian dilakukan.²
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh peneliti dari peraturan perundang-undangan, kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi peneliti,³ terdiri dari :
 - 1) Bahan hukum primer berupa norma hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan, yaitu :
 - a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang diamandemen ke-4, Pasal 33 ayat (3) tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.
 - b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 2, Pasal 14 ayat(1) dan ayat (2), dan Pasal 15.

² Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, hlm.65

³ Idem

- 
- c) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 343669, Pasal 1, Pasal 31 dan Pasal 34.
 - d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501, Pasal 10, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 16.
 - e) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 pengganti Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725, Pasal 6, Pasal 60, Pasal 61 dan Pasal 65 ayat (2).
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Betuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3660, Pasal 16.
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4385, Pasal 2 dan Pasal 4 ayat (4).

- 
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5160, Pasal 4.
 - i) Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Tahun 1995 Nomor 2 Seri C, Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 33.
 - j) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah, Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Tahun 2001 Nomor 6 Seri D, Pasal 3.
 - k) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 20 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2001-2004, Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Tahun 2001 Nomor 7 Seri D, Pasal 2 dan Pasal 4.
- 2) Bahan hukum sekunder meliputi: pendapat-pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, makalah, internet, opini para sarjana hukum, praktisi hukum serta surat kabar yang relevan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis, yaitu Peran Serta Masyarakat

Dalam Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Untuk
Penggunaan Tanah Bidang Perumahan di Kabupaten Sleman.

- 3) Bahan hukum tersier yang dalam penulisan ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan kamus hukum.

3. Metode pengumpulan data

a. Kuesioner

Dalam hal ini penulis akan memberikan kuisisioner kepada beberapa orang yang bersedia dan dilakukan secara terbuka sehingga mereka dapat lebih bebas untuk mengisi kuisisioner tersebut. Beberapa orang tersebut terutama kepada mereka yang menggunakan tanahnya untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Sleman atau mereka sebagai pemilik rumah (membeli tanah dan rumah jadi) dan tinggal di perumahan tersebut.

b. Wawancara

Penulis akan melakukan wawancara secara terarah dengan nara sumber yaitu dengan menyusun daftar pertanyaan yang akan ditanyakan serta membuat rencana pelaksanaan wawancara.

c. Studi Kepustakaan

Penulis melakukan pengumpulan data dengan mempelajari beberapa buku-buku, literatur-literatur/artikel-artikel yang bisa didapatkan oleh penulis yaitu berkaitan dengan peran masyarakat dalam pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk penggunaan tanah bidang perumahan di Kabupaten Sleman.

4. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sleman, yang terdiri dari 17 (tujuh belas) Kecamatan.⁴ Metode penelitian yang digunakan untuk memilih lokasi penelitian ini adalah dengan menggunakan metode *Purposive Sampling*. Dari 17 (tujuh belas) Kecamatan, diambil 2 (dua) Kecamatan, yaitu Kecamatan Depok dan Kecamatan Mlati. Penelitian dilakukan pada lokasi tersebut dengan alasan dan pertimbangan bahwa diantara 17 kecamatan di Kabupaten Sleman, Kecamatan Depok dan Kecamatan Mlati yang paling banyak terdapat pembangunan perumahan (hasil wawancara bersama Bapak Drs. R. Amperawan K., ST., MT. selaku Ketua Sub Bidang 1 di Kabupaten Sleman pada hari Senin tanggal 22 November 2010) dan dengan melihat peta keadaan wilayah Kabupaten Sleman.

5. Populasi dan metode penentuan sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan obyek penelitian yang terdiri dari manusia, benda-benda, hewan, tumbuhan, gejala-gejala atau peristiwa sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu dalam suatu penelitian.⁵ Populasi dalam penelitian ini adalah wilayah Kabupaten Sleman yang terdiri dari 17 (tujuh belas) Kecamatan. Dari ketujuh belas kecamatan tersebut, diambil 10% (dua kecamatan) yaitu Kecamatan

⁴ Badan Pusat Statistik & Bappeda Kabupaten Sleman, Kabupaten Sleman Dalam Rangka Sleman Regency in Figure 2009, hlm. 10

⁵ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, hlm 173-174

Depok dan Kecamatan Mlati, dimana wilayah kedua kecamatan tersebut yang paling banyak dibangun perumahan.

Kecamatan Depok terdiri dari 3 (tiga) desa, yaitu Desa Caturtunggal, Desa Maguwoharjo dan Desa Condongcatur. Sedangkan Kecamatan Mlati terdiri dari 5 (lima) desa, yaitu Desa Sumberadi, Desa Tlogoadi, Desa Tirtoadi, Desa Sendangadi dan Desa Sendangadi. Dari delapan desa yang ada di Kecamatan Depok dan Kecamatan Mlati, masing-masing diambil 10% (satu desa setiap kecamatan) yaitu Desa Condongcatur dari Kecamatan Depok dan Desa Sendangadi dari Kecamatan Mlati, dimana di Desa Condongcatur terdapat 71 perumahan dan Desa Sendangadi terdapat 39 perumahan.

Penelitian yang dilakukan di Desa Condongcatur, diambil jumlah populasi sebanyak 10% (7 perumahan) yaitu Perumahan Bambu Asri 1, Perumahan Bambu Asri 3, Perumahan Mandiri Graha Yasa, Perumahan Puri Kelapa Gading 3, Perumahan Anggajaya Recidence, Perumahan Arvia Mulia dan Perumahan Galaxi Bumi Sentosa. Sedangkan penelitian yang dilakukan di Desa Sendangadi, diambil jumlah populasi sebanyak 10% (4 perumahan) yaitu Perumahan Jongke Asri, Perumahan Palagan Regency, Perumahan Taman Asoka I dan Perumahan Griya Jongke.

b. Metode penentuan sampel

Metode penentuan sampel yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah metode *Purposive Sampling*, yaitu pengambilan sampel

berdasarkan kriteria yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.⁶ Sampel yang akan diambil adalah masing-masing 10% dari jumlah rumah yang ada di setiap perumahan yang menjadi lokasi penelitian, yaitu :

- 1) Perumahan Bambu Asri 1 ada 18 rumah, diambil sampel 2 rumah.
- 2) Perumahan Bambu Asri 3 ada 11 rumah, diambil sampel 1 rumah.
- 3) Perum Mandiri Graha Yasa ada 10 rumah, diambil sampel 1 rumah.
- 4) Puri Kelapa Gading ada 14 rumah, diambil sampel 1 rumah.
- 5) Angga Jaya Residence ada 40 rumah, diambil sampel 4 rumah.
- 6) Villa Arvia Mulia ada 10 rumah, diambil sampel 1 rumah.
- 7) Villa Galaxi Bumi Sentosa ada 16 rumah, diambil 2 rumah.
- 8) Perumahan Jongke Asri ada 20 rumah, diambil 2 rumah.
- 9) Perumahan Palagan Regency ada 16 rumah, diambil 2 rumah.
- 10) Perumahan Taman Asoka I ada 8 rumah, diambil 1 rumah.
- 11) Perumahan Griya Jongke ada 10 rumah, diambil 1 rumah

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa jumlah sampel yang diambil dari 11 (sebelas) perumahan dalam penelitian ini adalah 18 (delapan belas) rumah yang tersebar di Desa Condongcatur, Kecamatan Depok dan di Desa Sendangadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman.

6. Responden dan Nara sumber

a. Responden

⁶ Ibid, hlm. 32

Responden dalam penelitian ini adalah orang yang bertempat tinggal di beberapa perumahan tempat lokasi penelitian dan berstatus sebagai pemegang hak milik. Jumlah responden yang diambil dalam penelitian ini adalah masing-masing satu orang yang mewakili dari setiap rumah di perumahan yang menjadi lokasi penelitian. Oleh karena peneliti mengambil 18 rumah dari 11 perumahan yang ada di Kecamatan Depok dan Kecamatan Mlati untuk lokasi penelitian, maka jumlah responden yang diambil adalah 18 orang dengan metode *random sampling*.

b. Nara Sumber

Nara sumber dalam penelitian ini adalah orang yang ahli dibidang yang berkaitan dengan obyek dan permasalahan yang diteliti, yaitu :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman
- 2) Kepala Sub. Bagian Perkotaan Bappeda Kabupaten Sleman
- 3) Kepala Sub. Bagian Perdesaan Bappeda Kabupaten Sleman
- 4) Kepala Sub. Bidang 1 Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman
- 5) Kepala Sesi Pengembangan Kapasitas dan Peran Serta masyarakat
- 6) Kepala Kantor Statistik Kabupaten Sleman
- 7) Kepala Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman
- 8) Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman
- 9) Kepala Seksi Tata Bangunan dan Lingkungan Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman

7. Metode analisis data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian dianalisis secara kualitatif, yaitu suatu metode analisis dan pengumpulan data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis yang diperoleh dari kuesioner, hasil wawancara terbatas dengan beberapa responden, nara sumber, dan hasil penelitian kepustakaan.⁷

Data yang dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara induktif, yaitu suatu penalaran yang bertolak dari pengetahuan-pengetahuan yang bersifat khusus (penarikan sampel yaitu fakta-fakta yang bersifat individual) dan kemudian dicari generalisasinya yang bersifat umum (ditarik kesimpulan).⁸

⁷ Hilman Hadikusuma, 1995. *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 99

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 113